

POMOC PAŃSTWA — DANIA**Pomoc państwa nr C 41/2006 (ex N 318/a/2004) — Zwrot podatku od emisji CO₂ od uregulowanego limitami zużycia paliw w przemyśle****Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 traktatu WE**

(2006/C 274/03)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

Pismem z dnia 26 września 2006 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Danię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 traktatu WE w odniesieniu do wyżej wspomnianej pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Registry
Rue de la Loi/Wetstraat, 200
B-1049 Brussels
Nr faksu: (32-2) 296 12 42

Otrzymane uwagi zostaną przekazane Danii. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio umotywowanym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

STRESZCZENIE LISTU ADRESOWANEGO DO DANII

1. OPIS

Podatek od emisji CO₂ został wprowadzony w Danii w 1992 r. i jest nakładany na produkty energetyczne i energię elektryczną. Komisja podjęła uprzednio decyzję co do ulgi od duńskiego podatku od emisji CO₂ w przypadku przedsiębiorstw będących zarejestrowanymi płatnikami VAT, nie działających w pewnych obszarach sektora usług (sprawa NN 75/2004), zgadzając się na pomoc państwa, ponieważ beneficjenci po odliczeniu zwrotu płacili podatek przewyższający wspólnotowe minimalne poziomy opodatkowania określone w dyrektywie w sprawie opodatkowania produktów energetycznych (2003/96/WE). Kolejna obniżka podatku dla przedsiębiorstw działających w sektorze przemysłu ciężkiego została zatwierdzona przez Komisję w różnych decyzjach, ostatnio w sprawie pomocy państwa N 317/A/2004. Ponadto niektóre przedsiębiorstwa o dużym zużyciu energii zawarły dobrowolne umowy o oszczędzaniu energii, co uprawnia do dalszych obniżek podatku od emisji CO₂ w ramach systemu zatwierdzonego ostatnio przez Komisję w decyzji w sprawie pomocy państwa nr N 540/2002.

Unijny system handlu emisjami („EU ETS”) wszedł w życie dnia 1 stycznia 2005 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE. W związku z tym, operator instalacji podlegającej tej dyrektywie musi posiadać zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych. Operator otrzymuje zezwolenia nieodpłatnie na początku każdego okresu handlowego albo też kupuje je na aukcji i/lub

na rynku. W pierwszym okresie handlu, który rozpoczął się w styczniu 2005 r., państwa członkowskie były zobowiązane do przydzielenia przynajmniej 95 % zezwoleń nieodpłatnie. Dania zdecydowała się na sprzedaż pozostałych 5 % uprawnień na aukcjach otwartych. W ramach zgłoszonego planu, władze duńskie proponują przyznanie pełnego zwolnienia z podatku od emisji CO₂ płaconego od zużycia paliw wszystkim przedsiębiorstwom o wysokim zużyciu energii objętym EU ETS. Pozostałe przedsiębiorstwa objęte EU ETS płaciłyby podatek od emisji CO₂ odpowiadający 50 % minimalnego poziomu opodatkowania. Roczne straty dochodów z podatków w związku z powyższym środkiem szacuje się na około 4 mln EUR. Czas trwania programu nie jest określony, ale władze duńskie zobowiązały się do ponownego powiadomienia Komisji o swoim planie po upływie 10 lat.

2. WSTĘPNA OCENA I WĄTPLIWOŚCI KOMISJI**2.1 Istnienie pomocy zgodnie z art. 87 ust. 1 traktatu WE**

Zgłoszone ulgi podatkowe dają beneficjentom korzyści gospodarcze, polegające na zwolnieniu z kosztów opłacanych zazwyczaj z ich bieżących budżetów. Ponieważ w świetle definicji „charakteru i struktury systemu podatkowego”⁽¹⁾ wydaje się wątpliwe, że obniżenie stawki podatku mogłoby być w ten sposób uzasadnione oraz ponieważ spełnione zostały odpowiednie kryteria art. 87 ust. 1 wydają się być spełnione, Komisja na obecnym etapie uznaje, że środek musi być zakwalifikowany jako pomoc państwa.

⁽¹⁾ Definicja ustalona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, potwierdzona np. w wyroku w sprawie C-88/03 Republika Portugalska przeciwko Komisji (wyrok z 6.9.2006 r.) oraz przyjęta przez Komisję w zawiadomieniu z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie stosowania reguł pomocy państwa do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Dz.U. C 384, 10.12.1998, str. 3.

2.2 Zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem

Władze duńskie twierdzą, że system EU ETS pozwala na obniżenie stawki podatku na podstawie art. 17 ust. 4 dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych. Powołując się na minimalne unijne stawki opodatkowania z jednej strony i na wyższe rynkowe ceny pozwoleń na emisję CO₂ z drugiej strony, władze duńskie argumentują, że znacznie skuteczniejszą drugoplanową zachętą do ograniczenia emisji będzie zastosowanie obowiązkowych limitów niż minimalnych stawek opodatkowania. Ponieważ zgodnie z duńskim planem alokacji na lata 2005-2007 limity ustalone zostały na poziomie o 7,1 % niższym niż emisje CO₂ spodziewane przy zachowaniu normalnej intensywności przemysłu, daje to znaczącą poprawę ochrony środowiska przy użyciu limitów emisji CO₂ w porównaniu z zastosowaniem minimalnych stawek opodatkowania, jak twierdzą władze duńskie.

Władze duńskie argumentują również, że istnieje podstawa prawna do zatwierdzenia zgłoszonej pomocy państwa — w oparciu o wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska lub o ogólne zasady traktatu — ponieważ podwójna regulacja, za pomocą podatków zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych oraz limitów w ramach systemu EU ETS, jest nieefektywna kosztowo i stanowi podwójne obciążenie dla przedsiębiorstw, których to dotyczy. Z punktu widzenia władz duńskich, koszty przedsiębiorstwa związane z zastosowaniem limitów stanowią obciążenie tak samo, jak płacenie podatków od zużycia energii. Władze duńskie uważają, że podwójne regulacje poprzez podatki i limity są nieefektywne i zakłócają konkurencję, ponieważ nie doprowadzą one do dalszego zmniejszenia emisji CO₂, a jedynie zwiększą koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa. Władze duńskie utrzymują również, że zgłoszony środek jest zgodny z treścią oświadczeń politycznych w trakcie negocjacji na temat dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych w 2002 r.

Komisja wyraża wątpliwość, czy zwolnienia proponowane przez władze duńskie mogą zostać zatwierdzone na podstawie wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska. Punkt 51.1 lit. b) nie ma zastosowania, ponieważ podatek płacony przez przedsiębiorstwa w ramach proponowanego programu byłby mniejszy niż minimalny poziom opodatkowania ustalony w dyrektywie w sprawie opodatkowania produktów energetycznych. Wymagania zawarte w pkt 51 ust. 1 lit. a) również nie wydają się być spełnione, ponieważ przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy nie podejmowałyby dobrowolnych zobowiązań ani nie zawierałyby dobrowolnych umów.

Ponadto Komisja wyraża wątpliwość, czy zaproponowane zwolnienia z podatków mogłyby zostać zatwierdzone na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu WE w związku z domniemaną potrzebą wyeliminowania „podwójnego obciążenia”. Nawet jeśli istnienie „podwójnego obciążenia” zostałoby udowodnione, na obecnym etapie postępowania Komisja ma wątpliwości co do wpływu tego faktu na ocenę obciążenia i czy mogłoby to uzasadniać zwolnienie z podatku od emisji CO₂ zgodnie z zasadami pomocy państwa. W szczególności, Komisja wyraża następujące wątpliwości:

— Dyrektywa w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i system ETS to dwa różne instrumenty prawa wspólnotowego. Chociaż częściowo mają one taki sam cel, to jest przyswojenie zewnętrznych kosztów emisji CO₂, mają też cele rozbieżne. Odnosi się to zwłaszcza do minimalnych stawek opodatkowania, których głównym zadaniem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku. Tym niemniej jednak, zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów ener-

tycznych, państwa członkowskie mogą nakładać różne podatki, na przykład podatki od emisji CO₂, których zadanie może być takie samo jak systemu ETS. Pomiedzy poszczególnymi podejściami krajowymi występują rozbieżności i jedynie w niektórych państwach członkowskich podatki włączone w stawki minimalne przybierają częściowo postać podatku od emisji CO₂. Tam, gdzie w celu zachowania minimalnych stawek opodatkowania określonych w dyrektywie w sprawie opodatkowania produktów energetycznych nałożony został podatek od emisji CO₂, co wydaje się mieć miejsce w Danii, zwolnienie z tego podatku mogłoby zakłócić konkurencję na rynku wewnętrznym poprzez doprowadzenie do powstania różnic w poziomie opodatkowania na terenie, na którym przeprowadzono harmonizację podatków na poziomie wspólnotowym, głównie mając na celu osiągnięcie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz równe warunki działania dla podmiotów.

— Ponadto Komisja bierze pod uwagę fakt, że przy udzielaniu pomocy państwa w dziedzinie ochrony środowiska należy uwzględnić zasadę „zanieczyszczający płaci”. Zwolnienie z podatku od emisji CO₂ wszystkich przedsiębiorstw podlegających systemowi EU ETS może być nieuzasadnione, gdyż mogłoby to łamać zasadę „zanieczyszczający płaci” w przypadku zwolnienia z podatku przedsiębiorstw, którym przekazano nieodpłatnie uprawnienia do emisji. Z drugiej strony zwolnienie z podatku od emisji CO₂ tych przedsiębiorstw, które muszą zakupić dodatkowe uprawnienia do emisji na pokrycie swoich dodatkowych zanieczyszczeń może być sprzeczne z logiką ochrony środowiska — mogłoby się sprowadzać do przyznawania korzyści tym, którzy nie poczynili inwestycji i nie obniżyli poziomu swoich zanieczyszczeń, a nawet zanieczyszczali bardziej.

Komisja musi ponadto ocenić w jakim stopniu „podwójne obciążenie” wspomniane przez władze duńskie rzeczywiście występuje. Komisja musi zbadać możliwości poniesienia przez przedsiębiorstwa kosztów wyższych niż podatek od emisji CO₂ od emisji zanieczyszczeń, a tym samym możliwości wystąpienia „podwójnego obciążenia”, w przypadkach kiedy przedsiębiorstwa muszą kupić uprawnienia do emisji, a jednocześnie płacić podatek od emisji CO₂ w ramach tych samych emisji. Z drugiej strony, w sytuacji, kiedy wszystkie uprawnienia do emisji zostały przyznane nieodpłatnie, a podatek od emisji nie istnieje, może dojść do nieprzebrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”. Przy ocenie wszystkich obciążeń finansowych przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS w porównaniu z przedsiębiorstwami nie objętymi tym systemem, należy uwzględnić, że państwa członkowskie ustalają całkowitą wielkość limitów emisji i muszą rozdzielić przedsiębiorstwom co najmniej 95 % przydziałów/udziałów nieodpłatnie w pierwszym okresie rozliczeniowym.

Komisja podkreśla, że celem systemu EU ETS jest właśnie ograniczenie emisji CO₂ poprzez tworzenie dla przedsiębiorstw objętych systemem gospodarczej motywacji do zmniejszenia emisji, koniecznego w związku z ograniczeniem całościowego pąlapu emisji. W celu oceny, czy istnieje możliwość wystąpienia „podwójnego obciążenia” w przypadku wprowadzenia równoczesnego podatku od emisji CO₂, Komisja potrzebuje szczegółowo zbadać skutki finansowe wynikające z zastosowania systemu EU ETS w Danii, biorąc pod uwagę np. przekazywane wpływy do skarbu państwa oraz obciążenia przedsiębiorstw duńskich w wyniku licytacji uprawnień do emisji w Danii. W tym kontekście Komisja potrzebowałaby dalszych informacji na temat mechanizmu, który władze duńskie mogłyby przyjąć w celu potwierdzenia istnienia i określenia, na

poziomie poszczególnych przedsiębiorstw, wysokości „podwójnego obciążenia” i zapewnienia, że jedynie tym przedsiębiorstwom, które w rzeczywistości ponoszą straty, co najmniej częściowo, z powodu takich obciążeń przysługuje prawo do skorzystania ze zgłoszonego zwolnienia z podatku.

Ponadto Komisja musi ocenić, czy proponowana ulga podatkowa jest zgodna z art. 17 ust. 4 dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych. W związku z tym Komisja zwraca się do Danii z prośbą o uzupełnienie przekazanych już informacji.

TEKST PISMA

„Kommissionen skal herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de danske myndigheders oplysninger om ovennævnte støtteforanstaltning har besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

1. PROCEDURE

- (1) Ved brev af 20. juli 2004, der blev registreret hos Kommissionen den 22. juli 2004 (SG/2004/A/7988), anmeldte de danske myndigheder ovennævnte foranstaltning til Kommissionen.
- (2) Ved brev af 13. september 2004 og 14. december 2004 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som blev fremsendt ved brev af 14. oktober 2004 og 15. marts 2005, der blev registreret henholdsvis den 18. oktober 2004 (COMP/2004/A/37970) og den 15. marts 2005 (SG/2005/A/2724).
- (3) Efter et møde med Generaldirektoratet for Konkurrence og Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunionen den 27. april 2005 anmodede de danske myndigheder ved brev af 12. maj 2005, der blev registreret den 17. maj 2005 (COMP/2005/A/33975), om mere tid til at supplere deres anmeldelse.
- (4) Efter nogle få ændringer⁽²⁾ af foranstaltningen blev sagen drøftet yderligere på møder mellem repræsentanter for Kommissionen og de danske myndigheder den 12. oktober 2005, den 15. december 2005 og den 21. februar 2006.
- (5) Ved brev af 10. juli 2006, der blev registreret den 11. juli 2006 (COMP/2006/A/35577), meddelte de danske myndigheder Kommissionen, at de betragtede anmeldelsen som fuldstændig og anmodede den om at fortsætte den foreløbige undersøgelse af foranstaltningen i den form, den var blevet fremlagt på mødet den 12. oktober 2005.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. Den anmeldte ordnings baggrund og formål

- (6) I 1992 blev der i Danmark indført en CO₂-afgift, som pålægges energiprodukter og elektricitet. Afgiften er en

forbrugsafgift, som for øjeblikket andrager 90 DKK pr. ton udledt CO₂.

- (7) Husholdningerne og visse dele af servicesektoren betaler fuld afgift, men der anvendes en lavere sats for alle andre momsregistrerede virksomheder. Kommissionen godkendte ved sin beslutning i sag NN 75/2004 denne såkaldte virksomhedssats⁽³⁾, fordi støttemodtagerne efter godtgørelsen betalte en afgift, som oversteg EU's minimumsafgiftssatser, der er fastsat i *Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet*⁽⁴⁾ (i det følgende benævnt »energibeskatningsdirektivet«).
- (8) I forbindelse med energi, der anvendes i visse »tunge processer«, får virksomhederne en yderligere nedsættelse af den generelle virksomhedssats. »Tunge processer« defineres som produktionsprocesser, hvor en CO₂-afgift på 50 DKK pr. ton CO₂ belaster virksomheden med mere end 3 % af værditilvæksten og med mere end 1 % af produktionens værdi. Begge kriterier skal være opfyldt. En liste over processer, der betragtes som »tunge processer«, er vedføjet som bilag til loven om CO₂-afgiften og ajourføres regelmæssigt. Efter ajourføringer af listen er godtgørelsen for »tunge processer« blevet godkendt af Kommissionen i flere beslutninger, senest i statsstøttesag N 317/A/2004⁽⁵⁾.
- (9) En række energiintensive virksomheder har indgået frivillige energispareaftaler med den danske regering. Hvis de når de mål, der er fastsat i disse aftaler, får de som kompensation en yderligere nedsættelse af CO₂-afgiften. Ordningen med frivillige aftaler blev senest godkendt af Kommissionen i beslutningen om statsstøttesag N 540/2002⁽⁶⁾.
- (10) Som nævnt ovenfor er der fastsat minimumsafgiftssatser for forbruget af energiprodukter og elektricitet. I henhold til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF*⁽⁷⁾ (i det følgende benævnt »kvotedirektivet«) trådte EU's ordning for handel med emissionskvoter (i det følgende benævnt »EU's kvotesystem«) i kraft den 1. januar 2005. Som følge heraf skal den, der driver et anlæg, som er omfattet af dette direktiv (driftslederen), returnere kvoter for sine drivhusgasemissioner. Driftslederen tildeles enten disse kvoter gratis ved begyndelsen af hver kvoteperiode eller køber dem på auktioner og/eller på markedet. I den første kvoteperiode, der blev indledt i januar 2005 og varer indtil december 2007, var medlemsstaterne forpligtede til at tildele mindst 95 % af kvoterne gratis⁽⁸⁾. Danmark valgte at bortauktionere de resterende 5 % ved åbne auktioner.

⁽³⁾ EUT C 275 af 8.11.2005, s. 4.

⁽⁴⁾ EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51.

⁽⁵⁾ EUT C 226 af 15.9.2005, s. 6.

⁽⁶⁾ EUT C 78 af 1.4.2003, s. 3.

⁽⁷⁾ EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32.

⁽⁸⁾ I den anden kvoteperiode under EU's emissionskvotesystem, som starter i 2008, er medlemsstaterne forpligtede til at tildele mindst 90 % af kvoterne gratis. Danmark har endnu ikke meddelt Kommissionen, om den vil anvende muligheden for at afsætte de resterende 10 % ved auktion fuldt eller delvist.

⁽²⁾ De danske myndigheder sikrede, at det kun var energiintensive virksomheder, der kunne få fuld afgiftsgodtgørelse, mens andre støttemodtagere skulle betale 50 % af EU's minimumsafgiftssatser.

- (11) Ved den anmeldte ordning foreslår de danske myndigheder, at energiintensive virksomheder⁽⁹⁾, der er omfattet af EU's kvotesystem, fritages helt for CO₂-afgiften (ved godtgørelse). Andre virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, betaler en CO₂-afgift svarende til 50 % af minimumsafgiftssatserne. De danske myndigheder er dog af den opfattelse, at alle virksomheder, der for øjeblikket er omfattet af EU's kvotesystem, er energiintensive som defineret i energibeskatningsdirektivet, og at brændselsforbruget i hele den industriproces, der er omfattet af EU's kvotesystem, derfor vil være berettiget til fuld godtgørelse af CO₂-afgiften, hvis den anmeldte foranstaltning godkendes.
- (12) Den anmeldte fritagelse gælder kun for brændselsforbruget (mineralolieprodukter, gas og kul) inden for industriaktiviteter, der er omfattet af EU's kvotesystem. Den omfatter

ikke el- og varmekonsum og vedrører heller ikke brændsel, der anvendes til rumopvarmning og varmt vand.

2.2. Retsgrundlag

- (13) Retsgrundlaget for de foreslåede fritagelser er lov nr. 464 af 9. juni 2004.

2.3. Begunstigede

- (14) Brændselsforbruget i forbindelse med alle industriaktiviteter (både tunge og lette processer), der er omfattet af kvotedirektivet, bortset fra el- og varmeproduktion, foreslås helt eller delvis fritaget for CO₂-afgift, som beskrevet ovenfor. I Danmark betyder dette, at følgende processer fritages:

NACE kode	Industri	NACE kode	Industri
11210	Gartnerier	241200	Fremstilling af farvestoffer og pigmenter
144000	Saltudvinding	241400	Fremstilling af andre organiske basiskemikalier
145000	Anden råstofudvinding	241500	Fremstilling af gødningsstoffer og nitrogenprodukter
151110	Svineslagterier	242000	Fremstilling af pesticider og andre agrokemiske produkter
151140	Destruktionsanstalter og benmelsfabrikker	244100	Fremstilling af farmaceutiske råvarer
151310	Fremstilling af færdigretter	244200	Medicinalvarefabrikker
152030	Fiskemelsfabrikker	245120	Fremstilling af voks samt pudse- og rensningsmidler
154200	Fremstilling af raffinerede olier og fedtstoffer	246600	Fremstilling af andre kemiske produkter
155120	Mælkekondenseringsfabrikker	251300	Fremstilling af andre gummiprodukter
157110	Fremstilling af færdige foderblandinger til landbrugsdyr	261300	Fremstilling af flasker, drikkeglas m.v.
157200	Fremstilling af færdige foderblandinger til kæledyr	261400	Fremstilling af glasfiber og visse varer heraf
158300	Fremstilling af sukker	264000	Fremstilling af mursten, teglsten og byggematerialer af brændt ler
158920	Fremstilling af andre næringsmidler	265100	Fremstilling af cement
159100	Fremstilling af destillerede alkoholiske drikkevarer	265200	Fremstilling af kalk
159600	Fremstilling af øl	266200	Fremstilling af byggematerialer af gips
159700	Fremstilling af malt	266500	Fremstilling af fibercement

⁽⁹⁾ I denne kategori indbefatter de danske myndigheder

- 1) virksomheder, hvor den nationale afgift, der skal betales, beløber sig til mindst 0,5 % af værditilvæksten og
- 2) industriaktiviteter, der defineres som »tunge processer« i henhold til den danske lov om CO₂, jf. pkt. 8 ovenfor.

NACE kode	Industri	NACE kode	Industri
173000	Færdigbehandling af tekstiler	268210	Asfalt- og tagpapfabrikker
175100	Fremstilling af tæpper	268220	Stenuldsfabrikker
202000	Fremstilling af finerplader; fremstilling af spånplader m.v.	268290	Fremstilling af ikke-metalholdige mineralske produkter undtagen slibemidler, asfalt og stenuld
203020	Fremstilling af dele af træ til bygninger	271000	Anden bearbejdning af jern og stål i øvrigt
211200	Fremstilling af papir og pap	291300	Fremstilling af haner og ventiler
212500	Fremstilling af andre papir- og papvarer	351100	Bygning og reparation af skibe
232000	Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter		

(15) Antallet af begunstigede forventes at blive på omkring 85 produktionsprocesser fordelt på ca. 120 produktionsenheder.

2.4. Budget

(16) De danske myndigheder anslår det årlige afgiftsprovenutab som følge af denne foranstaltning til ca. 30. mio. DKK (ca. 4 mio. EUR).

2.5. Varighed

(17) Ordningen er ikke tidsbegrænset, men de danske myndigheder har forpligtet sig til at genanmelde ordningen til Kommissionen efter 10 år.

3. FORELØBIG VURDERING

3.1. Statsstøtte efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1

(18) Selektiv godtgørelse af afgifter, der opkræves af miljøbeskyttelseshensyn, skal normalt betragtes som driftsstøtte, der falder ind under EF-traktatens artikel 87. Denne artikel gælder for enhver form for statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, for så vidt som den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(19) Den anmeldte afgiftslempelse indebærer en økonomisk fordel for de begunstigede, fordi den fritager dem for omkostninger, de normalt selv skulle afholde over deres driftsbudget. Foranstaltningen medfører et provenutab for staten og finansieres dermed ved hjælp af statsmidler. Afgiftslempelsen anvendes kun på virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem. Da det i betragtning af definitionen af »systemets karakter eller forvaltning«, som er fastlagt i Domstolens retspraksis⁽¹⁰⁾ og vedtaget ved Kommissionens meddelelse af 10. december 1998 om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger

vedrørende direkte beskatning af virksomhederne⁽¹¹⁾, forekommer tvivlsomt, at afgiftslempelsen er berettiget på denne baggrund, mener Kommissionen på nuværende tidspunkt, at foranstaltningen er selektiv.

(20) De virksomheder, der er omfattet af foranstaltningen, opererer på markeder, hvor der er samhandel mellem medlemsstaterne. Støtten fordrejer derfor konkurrencen eller truer med at fordreje konkurrencen på det indre marked. Kommissionen mener derfor på nuværende tidspunkt, at kriterierne i traktatens artikel 87, stk. 1, er opfyldt.

3.2. Støttens forenelighed med fællesmarkedet

(21) Statsstøtte som defineret i artikel 87, stk. 1, anses for uforenelig med fællesmarkedet, medmindre den er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i traktaten. En af undtagelserne er artikel 87, stk. 3, litra c), som vedrører støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, der kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. For at kunne vurdere, om statsstøtte på miljøområdet er forenelig med fællesmarkedet efter denne artikel, har Kommissionen vedtaget EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁽¹²⁾ (i det følgende benævnt »miljørammebestemmelserne«).

3.2.1. Relevante bestemmelser i miljørammebestemmelserne

(22) Afsnit E.3.2 i miljørammebestemmelserne indeholder regler for vurdering af, om driftsstøtte i form af miljøafgiftslempelser er forenelig med fællesmarkedet. Det er i punkt 51.1. b) i miljørammebestemmelserne fastsat, at en lempelse, der vedrører en harmoniseret EF-afgift, kan være berettiget, hvis det beløb, som virksomheden faktisk har betalt, efter fradrag stadig er højere end EF-minimumsbeløbet.

⁽¹⁰⁾ Senest bekræftet ved dommene i sag T-210/02 British Aggregates Association mod Kommissionen (dom af 13.9.2006) og sag C-88/03 Den Portugisiske Republik mod Kommissionen (dom af 6.9.2006).

⁽¹¹⁾ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

⁽¹²⁾ EUT C 37 af 3.2.2001, s. 3.

(23) Efter punkt 51.1 a) i miljørammebestemmelserne kan fritagelser for miljøafgifter *under* de harmoniserede minimumssatser også være berettigede, hvis de begunstigede frivilligt har undertegnet aftaler, hvorved de forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål i løbet af fritagelsesperioden. Medlemsstaterne skal føre strengt tilsyn med, at virksomhederne efterlever deres forpligtelser, og aftalerne skal indeholde en sanktionsklausul, der finder anvendelse, hvis dette ikke er tilfældet. Denne bestemmelse finder også anvendelse, når en medlemsstat lader en afgiftslempelse være betinget af et krav med samme virkning som disse frivillige aftaler eller forpligtelser.

(24) Ovennævnte punkt 51.1 gælder for nye afgifter, men kan ifølge punkt 51.2 også gælde for eksisterende afgifter, hvis den pågældende afgift har en mærkbar positiv virkning på miljøbeskyttelsen, og undtagelsen er blevet nødvendig på grund af en betydelig ændring af de økonomiske vilkår, som har stillet virksomheden i en særlig vanskelig konkurrencemæssig situation.

3.2.2. Relevante bestemmelser i energibeskatningsdirektivet

(25) Fritagelse for harmoniserede miljøafgifter kan kun tillades efter miljørammebestemmelserne, hvis den også er tilladt efter det pågældende harmoniseringsdirektiv. Den foranstaltning, Danmark har anmeldt, kan således kun tillades, hvis den er i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet, hvorved energibeskatningen er blevet harmoniseret.

(26) Energibeskatningsdirektivets artikel 17, stk. 2, tillader energiafgifter ned til nul for energiintensive virksomheder i direktivets forstand. Artikel 17, stk. 3, i samme direktiv tillader afgiftssatser ned til 50 % af direktivets minimumssatser for virksomheder, der ikke er energiintensive. Efter artikel 17, stk. 4, er sådanne lempelser kun tilladt, hvis de begunstigede har indgået aftaler eller ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, der resulterer i, at der nås miljøbeskyttelsesmål, som stort set svarer til, hvad der ville være opnået, hvis EF's standardminimumsavgiftssatser var blevet anvendt.

3.2.3. De danske myndigheders argumenter

Opfyldelsen af energibeskatningsdirektivets artikel 17

(27) De danske myndigheder fremfører, at EU's kvotesystem tillader afgiftslempelser i henhold til artikel 17, stk. 4, i energibeskatningsdirektivet, fordi det medfører miljøbeskyttelse, som stort set svarer til den beskyttelse, der ville være opnået, hvis EU's minimumssatser var blevet anvendt.

(28) I denne forbindelse fremfører de danske myndigheder, at kvotereguleringen og afgiftsreguleringen har samme virkning på virksomhedernes marginalomkostninger og dermed medfører det samme marginale incitament til nedbringelse af CO₂-emissionerne.

(29) De danske myndigheder har henvist til følgende EU-minimumssatser for udvalgte brændselstyper:

	EU-minimumssatser	EU-minimumssatser for belastning pr. ton CO ₂
Kul og koks	0,15 EUR pr. GJ	1,55 EUR
Gasolie	21 EUR pr. 1 000 l	6,66 EUR
Naturgas	0,15 EUR pr. GJ	2,64 EUR

De danske myndigheder fremfører endvidere, at CO₂-kvotemarkedsprisen ligger på omkring 22 EUR pr. ton CO₂ ⁽¹³⁾. Der vil derfor kunne opnås et væsentligt kraftigere marginalt incitament til at nedbringe emissionerne ved hjælp af kvoteregulering end ved anvendelse af minimumssatserne. Der blev i forbindelse med den danske kvotetilodelingsplan for 2005-2007 lavet en række makroøkonomiske beregninger af den miljøbeskyttelse, der opnås med CO₂-kvotesystemet ved at tildele kvoter i et omfang, der ligger 7,1 % under CO₂-emissionerne i forhold til business-as-usual-fremskrivningerne, inklusive afgifts- og aftaleregulering af CO₂-emissionerne for den samme periode. De danske myndigheder fremfører, at beregningerne var baseret på en kvotepris på mellem 6 og 13 EUR pr. ton CO₂, og at den faktisk fundne kvotepris på nuværende tidspunkt er dobbelt så høj som antaget, hvilket betyder, at kvotesystemets miljøincitamenter er betydeligt større end i beregningsgrundlaget, og at miljøbeskyttelsen er bedre end antaget. Der opnås derfor en betydelig bedre miljøbeskyttelse ved anvendelse af CO₂-kvoter end ved anvendelse af minimumssatserne.

Opfyldelse af Fællesskabets statsstøtteregler

(30) De danske myndigheder fremfører, at der er retsgrundlag for godkendelse af den anmeldte statsstøtte — enten på grundlag af miljørammebestemmelserne eller på grundlag af traktatens generelle regler.

(31) Efter de danske myndigheders opfattelse er dobbeltreguleringen gennem afgifter efter energibeskatningsdirektivet og kvoter efter EU's kvotesystem omkostningsineffektiv og medfører en dobbeltbyrde for de berørte virksomheder. Anvendelsen af en CO₂-kvote medfører en økonomisk omkostning, uanset om kvoten er blevet tildelt gratis eller mod betaling, da alternativet til anvendelsen af kvoten er at sælge den på markedet. Prisen på CO₂-kvoten repræsenterer en marginal byrde for virksomhederne, og marginalomkostningerne er afgørende for, hvor meget det er rentabelt at producere. Den gratis kvotetilodeling har derfor ingen virkning på virksomhedernes produktion. De omkostninger, der er forbundet med virksomhedens anvendelse af kvoter, må derfor betragtes som byrder på samme måde, som det er en byrde for virksomheden at betale afgift af sit energiforbrug. Dobbeltreguleringen gennem afgifter og kvoter vil ikke medføre nogen yderligere nedbringelse af CO₂, men kun øge virksomhedernes omkostninger. Dobbeltreguleringen er derfor ineffektiv og konkurrencefordrejende.

⁽¹³⁾ Omtalt af de danske myndigheder som den nuværende CO₂-kvotepris i et notat af 3.10.2005.

Politiske udtalelser under forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet og oplysninger, der blev givet under anmeldelsesprocessen

- (32) De danske myndigheder har fremført, at den anmeldte foranstaltning er i overensstemmelse med politiske udtalelser, der blev fremsat under forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet i 2002. I denne forbindelse henvises til Rådets mødeprotokol af 3. april 2003⁽¹⁴⁾, hvor det er anført, at Kommissionen bør gøre sit yderste for at sikre, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med undtagelserne og afgiftslempelserne i direktivet, skal betragtes som forenelige med statsstøttereglerne. I samme dokument er det anført, at Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen giver tilsagn om at foretage en positiv behandling af skattemæssige ledsageforanstaltninger i forbindelse med den fremtidige implementering af en fællesskabsordning for handel med emissionsrettigheder, navnlig med henblik på at undgå dobbeltbeskatning. De danske myndigheder har endvidere henvist til Kommissionens arbejdsdokument af 24. oktober 2002⁽¹⁵⁾, hvor det er anført, at en lempelse af eller en fritagelse for en CO₂-afgift for virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, muligvis ikke skal betragtes som statsstøtte, fordi anvendelse af både en CO₂-afgift og et emissionsloft under fællesskabsordningen kan medføre en form for dobbeltbeskatning, hvilket skal undgås.
- (33) Endvidere har de danske myndigheder fremført, at de oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene gav under anmeldelsesprocessen i denne sag, fik dem til at tro, at den danske lovgivning kunne godkendes efter statsstøttereglerne, hvis den blev ændret i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet (jf. fodnote 1).

3.2.4. Kommissionens betæneligheder

Forenelighed med miljørammebestemmelserne

- (34) Kommissionen tvivler på, at de fritagelser, de danske myndigheder har foreslået, kan godkendes på grundlag af miljørammebestemmelserne. Punkt 51.1 b) finder ikke anvendelse, da den afgift, som virksomhederne betaler i henhold til den foreslåede ordning, vil være lavere end energibeskatningsdirektivets minimumssatser. Kravene i punkt 51.1 a) ser heller ikke ud til at være opfyldt, da de virksomheder, der modtager støtten, ikke indgår frivillige forpligtelser eller aftaler. For at en virksomhed kan opnå en afgiftslempelse, skal den træffe foranstaltninger, som strækker sig videre end opfyldelse af en harmoniseret EU-forpligtelse. EU's kvotesystem repræsenterer dog en obligatorisk standard i samtlige medlemsstater, og opfyldelsen af den kan derfor ikke betragtes som en miljømæssig modydelse, der er tilstrækkelig til, at statsstøtten kan tillades.
- (35) Endelig tvivler Kommissionen på, at de foreslåede afgiftslempelser — under Fællesskabets minimumssatser og uden en miljømæssig modydelse, som strækker sig videre end fællesskabsforpligtelserne — er i overensstemmelse med miljørammebestemmelserne.

Forenelighed med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), baseret på en økonomisk vurdering af det påståede behov for at fjerne »dobbeltbyrden«

- (36) Med hensyn til muligheden for at godkende den anmeldte støtteordning på grundlag af behovet for at fjerne den »dobbeltbyrde«, som de danske myndigheder har omtalt, mener Kommissionen, at der skal tages hensyn til princippet om, at »forureneren betaler«, når der ydes statsstøtte på miljøområdet.
- (37) Selv om det påvises, at der foreligger en »dobbeltbyrde«, nærer Kommissionen på nuværende tidspunkt tvivl om, hvilken indvirkning den ville have på dens analyse, og om, hvorvidt den kunne berettige til fritagelse fra CO₂-afgiften under statsstøttereglerne. Kommissionen har navnlig følgende betæneligheder:
- Energibeskatningsdirektivet og EU's emissionskvotesystem er to forskellige instrumenter i fællesskabslovgivningen. Selv om de til dels har samme politikmål, nemlig at internalisere de eksterne omkostninger ved CO₂-emissioner, så har de også forskellige formål. Det gælder navnlig minimumsafgiftssatserne, hvis hovedformål er at opnå et velfungerende indre marked. For at efterleve energibeskatningsdirektivet kan medlemsstaterne imidlertid frit opkræve forskellige afgifter, f.eks. CO₂-afgifter, som kan have samme formål som EU's kvotesystem. De nationale tiltag er forskellige, og kun i visse medlemsstater indgår der delvist en CO₂-afgift i minimumssatserne. Hvor der opkræves en CO₂-afgift for at efterleve energibeskatningsdirektivets bestemmelser om minimumsafgiftssatser, hvilket synes at være tilfældet i Danmark, kan en fritagelse fra en sådan CO₂-afgift således fordreje konkurrencen på det indre marked ved at øge afgiftsforskellene på et område, hvor der på fællesskabsplan er gennemført en afgiftsharmonisering, som navnlig har haft til formål at opnå et velfungerende indre marked og lige vilkår for de berørte parter.
 - Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om det er berettiget at fritage alle virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, fra en sådan CO₂-afgift, da det er i modstrid med det ovennævnte forureneren betaler-princip at afgiftsfritage virksomheder, der er tildelt gratis emissionskvoter. En fritagelse for en sådan CO₂-afgift for de virksomheder, der er nødt til at købe flere kvoter, fordi de er nødt til at dække deres supplerende forurening, kan på den anden side være i modstrid med miljømæssig logik, idet de virksomheder, der ikke foretog investeringer og ikke begrænsede deres forurening eller måske oven i købet forurened mere, herved indrømmes en fordel.
- (38) Kommissionen skal endvidere vurdere, i hvilket omfang der som hævdet af de danske myndigheder rent faktisk foreligger en »dobbeltbyrde«. Kommissionen er nødt til at se nærmere på den mulighed, at virksomhederne kan pådrage sig højere omkostninger end CO₂-afgiften for deres forurening, og at der således kunne være tale om en »dobbeltbyrde« i tilfælde, hvor de er nødt til at købe kvoter og samtidigt betale CO₂-afgiften for de samme emissioner. På den anden side er det ikke sikkert, at forureneren betalerprincippet efterleves i en situation, hvor kvoterne er tildelt gratis, og der ikke opkræves nogen afgift af emissionerne.

⁽¹⁴⁾ Dokument 8084/03 ADD 1, FISC 59.

⁽¹⁵⁾ SEK(2002) 1142.

- (39) Kommissionen erkender, at en virksomheds marginale incitament til at mindske forureningen er uafhængigt af, om den har købt en emissionskvote eller fået den tildelt gratis. Når man vurderer den samlede finansielle byrde, som EU's kvotesystem pålægger de deltagende virksomheder sammenlignet med ikke-deltagende virksomheder, skal det imidlertid tages i betragtning, at medlemsstaterne fastsætter de samlede emissionskvoter, og at de i første kvoteperiode skulle tildele virksomhederne mindst 95 % af kvoterne gratis.
- (40) Kommissionen understreger, at det netop er formålet med EU's kvoteordning at begrænse CO₂-emissionerne ved, at der for de deltagende virksomheder skabes et økonomisk incitament til at nedbringe emissionerne på grund af stringensen i det samlede emissionsloft. For at vurdere, om der er tale om en potentiel »dobbeltbyrde« på grund af den samtidige CO₂-afgift, er Kommissionen nødt til at foretage en grundig analyse af de finansielle konsekvenser af anvendelsen af EU's kvotesystem i Danmark, bl.a. under hensyn til den danske stats indtægter og den byrde, de danske virksomheder pålægges i forbindelse med bortauktionering af emissionskvoter i Danmark. I den forbindelse har Kommissionen desuden brug for flere oplysninger om mekanismer, som de danske myndigheder vil kunne anvende til for de enkelte virksomheder at påvise og fastsætte omfanget af en eventuel »dobbeltbyrde« og sikre, at det kun er de virksomheder, der — i det mindste delvist — lider under en sådan byrde, som stilles bedre gennem de anmeldte afgiftsfritagelser.
- (41) Kommissionen tvivler derfor på, at den anmeldte foranstaltning kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, jf. EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), på grundlag af det påståede behov for at fjerne en potentiel »dobbeltbyrde«.

Vurdering af foranstaltningen under energibeskatningsdirektivet

- (42) Kommissionen skal endvidere vurdere, om den foreslåede afgiftslettelse er forenelig med artikel 17 i energibeskatningsdirektivet. Kommissionen vil derfor anmode Danmark om at supplere de allerede givne oplysninger om anvendelsen af energibeskatningsdirektivets artikel 17, navnlig oplysninger om tilsvarende resultater, jf. artikel 17, stk. 4.

3.3. Konklusion

- (43) Kommissionens foreløbige undersøgelse har dermed rejst tvivl om anvendelsen af statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og en sådan mulig statsstøttes forenelighed med miljørammebestemmelserne og fællesmarkedet, jf. EF-traktatens artikel 87, stk. 3, på grundlag af det påståede behov for at fjerne en »dobbeltbyrde«. Det betyder, at der er behov for yderligere undersøgelser, og Kommissionen vil i denne forbindelse indhente bemærkninger fra de danske myndigheder og andre interesserede parter.

4. BESLUTNING

Derfor skal Kommissionen herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de danske myndigheders oplysninger i denne sag har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen efter proceduren i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af støtten. Kommissionen opfordrer de danske myndigheder til straks at fremsende en kopi af dette brev til de potentielle støttemodtagere.

Kommissionen minder Danmark om, at EF-traktatens artikel 88, stk. 3, har opsættende virkning, og henviser til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, hvori det er fastsat, at ulovligt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

Kommissionen skal meddele Danmark, at den vil underrette interesserede parter ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen vil ligeledes underrette interesserede parter i de EFTA-lande, der har undertegnet EØS-aftalen, ved offentliggørelse af en meddelelse i EØS-tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende* samt EFTA-Tilsynsmyndigheden ved fremsendelse af en kopi af dette brev. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsen.”